Alternative

bimestrale di cultura e proposta politica

5

IL REFERENDUM COME STRUMENTO COSTITUZIONALE DI INIZIATIVA POLITICA *

1. Sono state ormai spese molte pagine e molti interventi sul significato dei risultati del referendum abrogativo che ha confermato l'introduzione dell'istituto del divorzio nel nostro ordinamento. Essenzialmente alla votazione del 12-13 maggio 1974 è stato imputato un effetto assai rilevante: quello di aver rivelato tendenze che probabilmente erano già in atto da tempo, ma che non riuscivano a trovare canali idonei per esprimersi.

La competizione su una questione di principio quale quella oggetto della consultazione elettorale appena menzionata ha permesso infatti a ciascuna forza politica e sociale, alla stampa (il cui ruolo è stato in tale occasione tutt'altro che marginale), a ciascun elettore soprattutto, di ritornare a meditare su problemi, su valori fondamentali la cui discussione era stata archiviata il 18 aprile 1948, in quanto temi "superati dagli eventi". Temi di civiltà che nel loro insieme erano stati al centro del dibattito nell'immediato dopoguerra tra le forze del CLN, le quali dopo la vittoria della Resistenza ripresero a definire la loro piattaforma ideologica e non solo politica, la loro *Weltanschauung* sulla *nuova società*, sulle *nuove libertà*, sul *nuovo ordinamento*.

La sede naturale in cui si confrontarono le varie posizioni fu la Costituente ove i partiti cercando di determinare il nuovo assetto dello Stato e i principi su cui questo si sarebbe fondato; nel medesimo tempo formarono se stessi.

Dal 1945 al 1948 — come è noto — la situazione era aperta a diversi possibili sviluppi politici e di governo e questo contribuiva a rendere tali discussioni ideologiche non puramente accademiche o prive di qualsiasi prospettiva concreta. Fu il 18 aprile, quando, dopo una campagna elettorale particolarmente dura, vinsero i moderati, a precisare il quadro istituzionale; quadro istituzionale che si fermò e si formò a seguito di quel responso elettorale. Da allora il dibattito si ridusse dalla più ampia problematica *di quale potere per la gestione del governo e della società in genere*, al più quotidiano tema della "conservazione di *quel* potere".

Con il 13 maggio la situazione si è rimessa in movimento: il *referendum* ha rivelato che il blocco cattolico-moderato non solo è in crisi, ma non è più destinato a prevalere indefinitamente, che i rapporti di forza tra i partiti possono cambiare.

La convinzione che siano possibili alternative all'attuale assetto del potere in Italia è il dato forse più importante che è emerso dal referendum del 13 maggio. E' ritornato a spirare il vento del nord: l'attesa diffusa per una situazione storica nuova (sia per alcuni il compromesso storico, sia per altri l'alternativa socialista) ha in un certo senso rigenerato il clima della Costituente appena evocato, in una condizione di sostanziale democrazia.

Con il referendum sono anche — se così si può dire — "risorti" i partiti. Ha affermato un esponente socialista — se ben ricordo Nenni — come durante la campagna elettorale per il referendum le assemblee di sezione, solitamente così poco frequentate, siano quasi improvvisamente ritornate attive dopo un letargo durato oltre vent'anni. A conferma, dunque, di una rinnovata attenzione e disponibilità per i "grandi" temi.

2. Questa introduzione, che ha inteso richiamare il clima della Costituente ed avvicinare tra di loro due periodi storici pur così diversi e lontani l'uno dall'altro, non mi pare fuori luogo, se si ricorda che una delle premesse di allora per la creazione di una *nuova democrazia* fu un referendum: il referendum istituzionale del 2 giugno 1946.

Certo, formalmente ed anche materialmente la natura di quella consultazione è del tutto differente dal referendum abrogativo. Innanzitutto fu quella una forma di intervento popolare eccezionale o, più esattamente, unica, disposta con un provvedimento eccezionale; i cittadini erano chiamati a deliberare su un fatto e non su

* Relazione svolta il 28 aprile 1975 presso la *Casa della Cultura* nel quadro del seminario sul tema *L'Italia dopo il referendum del 12 maggio 1974*, in collaborazione con l'Istituto di Sociologia Angelo Pagani della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Milano.

un atto normativo; l'iniziativa della convocazione alle urne non partì dalla base, ma dai vertici di governo (sia pur diretto dai partiti del CLN). La logica dello strumento di cui all'art. 75 della Costituzione — come è noto — è ben altra: il referendum abrogativo è una forma sia pure atipica di un procedimento legislativo negativo avviato da soggetti (i 500 mila elettori o i 5 Consigli regionali) che non appartengono allo Stato-apparato di governo, ma a quello che i costituzionalisti hanno definito Stato-comunità.

Eppure pur con queste difformità strutturali, un dato è comune ai due tipi di referendum, in quanto entrambi hanno consentito (il referendum abrogativo, speriamo, ancora consentirà) al popolo di esprimere direttamente la sua volontà, la sua sovranità. In votazioni il cui oggetto fu così diverso si può tuttavia rinvenire storicamente e politicamente una continuità. Con il "sì" alla Repubblica il popolo italiano non intese il 2 giugno del 1946 solo affermare il cangiamento di un'istituzione di vertice dell'ordinamento, il Capo dello Stato (prima un re e da quella data un Presidente della Repubblica), prescindendo da qualsiasi altra considerazione sui sottostanti poteri, sui rapporti tra i vari organi dello Stato, tra questi e i cittadini e ancora tra gli stessi cittadini. Fatto formalmente instaurativo il referendum istituzionale ebbe tuttavia sostanzialmente un più vasto significato negativo nei confronti dello Stato precedente, dei valori o disvalori su cui esso si reggeva, del modo di concepire i rapporti tra collettività e stato. E' superfluo a questo punto menzionare le discussioni tra le forze politiche del CLN sul grave tema della *continuità dello Stato*, tema caro soprattutto al Partito d'Azione.

Con il referendum i cittadini — si disse — da governati divennero governanti. Dallo stato fascista, dallo stato oligarco-liberale si passava (o meglio si riteneva di passare immediatamente) alla democrazia.

Per questo non mi pare azzardato sostenere che la prova del 13 maggio 1974 che ha visto la vittoria di valori progressivi espressi attraverso uno strumento di democrazia si inserisce nel solco tracciato 28 anni prima dal referendum istituzionale.

3. Del resto se la Costituzione ha recepito alcuni strumenti di democrazia diretta (oltre il referendum abrogativo, il referendum costituzionale, il referendum per la modifica delle circoscrizioni regionali, i referendum nell'ambito regionale, l'iniziativa legislativa popolare), storicamente lo si deve spiegare in parte proprio con il fatto del referendum istituzionale del 2 giugno. Una Costituzione repubblicana e democratica, figlia anche di quel referendum, sarebbe stata in un certo senso geneticamente imperfetta se non avesse previsto e riproposto ai cittadini forme di partecipazione diretta al governo dello Stato. Non a caso proprio in apertura del testo costituzionale si proclama solennemente che « la sovranità appartiene al popolo che l'esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione ».

Dunque, non soltanto un'affermazione abbastanza rituale e comune a molte altre Carte, volta ad attribuire al popolo semplicemente la titolarità della sovranità (il popolo quale mera fonte del potere). La disposizione costituzionale postula qualcosa di più preciso: il conferimento al popolo anche dell'esercizio della sovranità, attraverso quei modi che più avanti la stessa Costituzione precisa.

Nella prima fase dei lavori della Costituente, durante le discussioni della II sottocommissione, il consenso sulla proposta articolata presentata dall'on. Mortati, il quale ipotizzava il ricorso all'istituto del referendum in un numero assai rilevante di casi, fu pressochè generale. Si consideri che nello schema Mortati, il referendum era previsto ad iniziativa del Capo dello Stato o del Governo al fine di comporre conflitti con il Parlamento; ad iniziativa degli elettori per arrestare o convalidare provvedimenti legislativi (il c.d. referendum sospensivo), per abrogarli o per adottarne di nuovi e così via.

Questa infatuazione per i referendum si deve spiegare e giustificare non solo su un piano culturale (e cioè il tentativo da parte di alcuni costituenti "addetti ai lavori" di recuperare certe intuizioni delle carte cosiddette professorali del primo

dopoguerra: la Costituzione di Weimar e la Costituzione austriaca, le quali peraltro fallirono clamorosamente), ma occorre comprenderla calando quelle proposte in quel particolare momento storico, caratterizzato da un'intensa mobilitazione popolare, dall'esplosione delle libertà dopo il ventennio fascista, dalla attesa — come si è già rilevato — per una *società nuova*. Era allora naturale, in quella situazione, che si riprendessero schemi in cui il popolo potesse assumere un *ruolo attivo*. Per dirla con il Mortati il popolo doveva essere costantemente *il punto di riferimento e di equilibrio per il bilanciamento dei diversi poteri* (in *La Costituzione di Weimar*, Firenze 1946, pag. 33-34); o ancora *l'organo di decisione politica, organo di ultima istanza chiamato a risolvere i conflitti che sorgono tra gli altri organi costituzionali e a dire la sua parola decisiva quando si presentino questioni di vasto rilievo politico* (Intervento all'Assemblea Costituente, *Atti*, seduta del 18 settembre 1947).

Questa concezione democratica in cui il popolo viene considerato nella sua "unità" rispondeva bene alle esigenze di quella fase della storia italiana, in coincidenza con i lavori delle sottocommissioni della Costituente. In effetti, all'interno del movimento popolare i motivi di aggregazione prevalevano ancora sulle forze centrifughe. L'accordo di governo tra i partiti popolari del CLN (socialisti, comunisti, cattolici) poteva sembrare non del tutto compromesso, almeno a breve periodo. Si poteva, forse, legittimamente sperare che la volontà comune della ricostruzione o, per lo meno, la volontà comune per lo sgombero delle macerie morali e materiali prodotte dal fascismo perpetuasse l'unità di azione dei partiti citati ancora per qualche tempo. Appena i fatti rivelarono l'irrealtà di queste speranze, logicamente l'atteggiamento dei partiti mutò anche alla Costituente, in particolare su talune questioni istituzionali come nel caso della proposta di introdurre nell'ordinamento una vasta serie di referendum.

Caduto il presupposto dell'unità popolare vennero ovviamente meno tutti quei disegni e quei progetti che su quel presupposto si reggevano. Il pacchetto Mortati relativo ai referendum fu nella seconda fase dei lavori della Costituente, in assemblea, più che ridimensionato, addirittura strozzato. La ragione è evidente: si temeva soprattutto da parte delle sinistre che i moderati e le destre potessero far leva su indiscriminati appelli a *maggioranze silenziose* allo scopo di ritardare o bloccare l'indirizzo politico di un governo progressivo.

In ogni caso — è doveroso sottolinearlo adeguatamente — pur con il sorgere di contrasti sempre più accesi tra i partiti politici (contrasti esasperati dalla situazione internazionale), occorre positivamente rilevare che l'abiura delle forze politiche verso l'istituto dei referendum non fu totale. Nella Costituzione furono egualmente accolti il referendum abrogativo e gli altri istituti di democrazia diretta già ricordati: quasi per testimoniare che i principali motivi ispiratori dell'ordinamento repubblicano, la cui gestazione era cominciata con un referendum, non erano del tutto perduti, ma forse solo sospesi.

4. Pur inserito nella Costituzione, il referendum abrogativo (così come gli altri istituti di democrazia diretta) è rimasto fino al 1970 una disposizione inattuata. Era inevitabile: il blocco d'ordine del 18 aprile 1948, sempre più orientato a garantire una continuità non solo con il regime liberale preesistente al fascismo, ma anche con alcuni settori dell'ordinamento autoritario fascista, non poteva permettersi di consegnare nelle mani delle opposizioni di sinistra un'arma come il referendum abrogativo foriera di provocare mobilitazioni popolari contro la non casuale sopravvivenza (tuttora ampiamente perdurante) delle leggi repressive fasciste (è inutile, ma rituale, il riferimento al codice penale Rocco ed ai codici speciali militari) che erano funzionali (e in qualche misura anche oggi lo sono) alla gestione del potere e quindi alla sua conservazione. Mobilitazioni che in ultima analisi si sarebbero volte contro l'indirizzo politico della maggioranza al governo. E, in verità, negli anni '50 le sinistre reclamarono la realizzazione degli istituti referendari; presentarono anche proposte di legge (si ricordi quella depositata nel corso della prima le-

gislatura e della quale il primo firmatario fu l'on. De Martino) rimasti lettera morta unitamente a quelli governativi redatti quasi *pro forma.* Fu giustamente osservato (dal Ruini) come rispetto alle prese di posizione all'Assemblea costituente gli atteggiamenti dei partiti si ribaltarono. E anche questo mutamento non si spiega altrimenti che con la modificazione dei rapporti politici.

Un altro ostacolo all'effettiva attuazione degli istituti di cui qui si tratta (e soprattutto del referendum abrogativo) lo si deve all'involuzione sostanziale del sistema costituzionale rispetto alle prospettive di partenza. Intendo rilevare come negli sviluppi successivi di politica costituzionale non furono assolutamente mantenute le premesse ideologiche della nostra Carta, indirizzate alla creazione di una democrazia mista o semidiretta (così fu definita alla Costituente) la cui legittimità avrebbe dovuto affermarsi attraverso un concreto ed accertabile consenso permanente del popolo. (Di cui si doveva garantire la partecipazione alla vita dello Stato con la massima diffusione di autonomie e con il decentramento del potere statale).

Quella che per alcuni è stata l'inattuazione della Costituzione fu in verità l'attuazione di una Costituzione diversa, la quale ha restaurato nella sostanza il vecchio regime liberale preesistente al fascismo, regime centrato attorno ai concetti della rappresentanza politica, dell'accentramento degli organi di governo, dell'unità del potere amministrativo: un regime insomma in cui la sovranità degli elettori si esprime formalmente solo al momento delle elezioni.

Il mancato sviluppo dei presupposti strutturali democratici ha reso vane e vuote alcune enunciazioni pur assai importanti. Si pensi solo all'art. 49 della Costituzione, laddove: « Tutti i cittadini hanno diritto ad associarsi liberamente in partiti per *concorrere* con metodo democratico *a determinare* la politica nazionale ». Questa disposizione è *di fatto* nella sua seconda parte sospesa: se risponde alle esigenze della Costituzione *scritta*, non può peraltro accompagnarsi con la realtà della Costituzione *vivente* che fino agli anni '70 ha ignorato e in parte tuttora ignora principi fondamentali della prima. Infatti occorreva (e ancora occorre!) creare *tutte* le condizioni di democrazia, affinchè potesse e possa essere concretamente verificabile l'assunto dell'art. 49 il quale non può essere scisso dal quadro istituzionale complessivo.

Se si assume come modello la Costituzione scritta e non la Costituzione vivente, se si crede nella promessa costituzionale non ha senso la polemica contro gli istituti di democrazia diretta in quanto difficilmente conciliabili con un regime parlamentare (ricordo quale precursore di questa polemica il Guarino, in un articolo comparso nel 1947 sulla *Rassegna di diritto pubblico*), proprio perchè la nostra Costituzione vuole andare oltre le tradizionali esperienze liberali in direzione di una più articolata e sicuramente più difficile esperienza democratica.

5. In effetti, però, quando il legislatore nel 1970 ha dovuto, suo malgrado — al di là delle ipocrite dichiarazioni formali — approvare le norme integrative dell'art. 75 Cost., per risolvere con un compromesso il nodo del divorzio, si è trovato ad operare in un sistema assai diverso dalle linee tracciate in quella che abbiamo definito *Costituzione promessa.* Ha innestato sul vecchio tronco del genere liberale qualche germoglio di democrazia che ovviamente fatica a sopravvivere. Il "sentimento" di salvaguardare all'eccesso la sovranità, le prerogative tradizionali del Parlamento ha prevalso sull'esigenza di dare concreta attuazione e sviluppo al principio dell'esercizio della sovranità da parte del popolo, di contribuire a creare finalmente alcune condizioni per la formazione di quelle "autonomie politiche diffuse" cui innanzi si faceva cenno.

La disciplina d'attuazione dell'art. 75 Cost. è stata partorita al fine di scoraggiare l'uso dello strumento di democrazia diretta previsto dalla disposizione ed è volta a subordinare le eventuali richieste di referendum, ad opera dei soggetti abilitati, al controllo politico del Parlamento e in ultima analisi delle forze politiche egemoni.

Da una parte una rigorosa compressio-

ne dei termini utili per la raccolta delle firme e per lo stesso svolgimento della consultazione che può subire rinvii artificiosi, nonchè l'appesantimento dei vari adempimenti burocratici-formali a carico dei promotori dell'iniziativa referendaria nel corso del procedimento. Dall'altra il potere riconosciuto al Parlamento di evitare magari fraudolentemente una consultazione elettorale, legittimamente richiesta, con una abrogazione anche parziale dell'atto oggetto della mobilitazione popolare. Infatti l'art. 39 della legge n. 352 ammette che « se prima della data di svolgimento del referendum la legge o l'atto avente forza di legge o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso ».

L'illegittimità costituzionale di questo disposto, che a mio avviso — come ho inteso dimostrare in un lavoro di prossima pubblicazione — viola il principio della "riserva di sovranità" desumibile dal secondo comma dell'art. 1 Cost., pare indubbia. Infatti con la dichiarazione di legittimità della richiesta di referendum da parte dell'Ufficio centrale istituito presso la Corte di Cassazione, la consultazione non potrebbe più essere evitata. A meno che non intervenga la Corte costituzionale e cioè l'organo che "chiude" il nostro sistema e che ha la funzione di garantire i valori costituzionali anche al di là delle regole imposte dal principio maggioritario. (Tali valori quindi non possono essere oggetto nemmeno di votazioni referendarie). Al di fuori di un intervento della Corte costituzionale, che con sentenza dichiari o l'inammissibilità del referendum stesso o l'illegittimità costituzionale dell'atto che si vuole sottoporre a votazione popolare, quando i 500 mila elettori o i 5 Consigli regionali chiedono che i cittadini si pronuncino su una certa legge, a nessun altro organo può essere consentito un potere di sostituzione: nemmeno al Parlamento, la cui sovranità non è originaria, ma derivata dal voto popolare e quindi sottoposta al voto (controllo) popolare, non necessariamente solo al momento dello scioglimento delle Camere.

La legge attuativa dell'art. 75 Cost. è volta, dunque, a rendere l'istituto ivi previsto *eccezionale*. Eccezionale innanzitutto in quanto tale legge sembra proprio stata fatta *ad hoc* per consentire lo svolgimento del solo referendum sul divorzio chiesto ad iniziativa del comitato del prof. Gabrio Lombardi e al tempo stesso per rendere assai improbabili altre iniziative di parte democratica. Ritengo, quindi, esatto quanto è stato scritto su *L'Espresso*, e cioè che la legge n. 352 « venne concepita quasi su misura per l'enorme apparato parapubblico della Chiesa, perchè solo le forze clericali potessero servirsene » (n. 15 del 13 aprile 1975, pag. 150).

Il connotato di "eccezionalità" del referendum abrogativo nel nostro sistema costituzionale non è però solo un dato oggettivo che si ricava dagli elementi normativi ricordati; risponde anche alla concezione di parte della dottrina costituzionalistica e di alcuni esponenti politici. Per costoro gli strumenti di democrazia diretta sono (cioè devono essere) mezzi assolutamente marginali della manifestazione della sovranità da parte del popolo, dal momento che il veicolo prioritario di partecipazione politica dei cittadini sono (cioè devono essere) i partiti politici. Le altre forme, pur previste dal testo costituzionale, sono interpretate in subordine, con estrema diffidenza. Le motivazioni di questa cautela sono molteplici e concorrenti. La rassegnazione di fronte al mancato o tardivo sviluppo in senso democratico dell'ordinamento costituzionale che — come abbiamo voluto mettere in evidenza — si è sostanzialmente strutturato in un regime parlamentare liberale, corretto solo a partire dagli anni '70 dall'attuazione di quegli istituti che furono fondamentali nella visione originaria del Costituente (si pensi solo al decentramento regionale). Il timore che venga contestata attraverso gli strumenti di democrazia diretta la posizione di preminenza dei partiti politici (o forse meglio dei loro apparati burocratici) e più ancora che un ricorso "normale" al referendum possa contribuire alla disaggregazione degli attuali fittizi schieramenti (interni ed esterni ai partiti). E, infine, la consapevolezza dell'insufficienza (se il parametro di valutazione è l'art. 49 della

Cost.) dell'attuale organizzazione delle forze politiche.

Lo stesso on. Berlinguer, che pur è leader del partito politico più omogeneo e in cui la partecipazione e il consenso degli aderenti sono più elevati rispetto alle altre formazioni, partecipa in qualche modo a questa tendenza svalutativa degli istituti di democrazia diretta, quando, rimproverando "l'esaltazione acritica" del referendum abrogativo sostiene che esso « deve essere inteso e usato non come strumento plebiscitario in contrapposizione alla democrazia parlamentare e rappresentativa, ma come momento integrativo di questa». Onde combattere "fermamente" ogni forma di abuso del referendum abrogativo ripropone una serie di limitazioni soggettive (l'elevazione del *quorum* degli elettori abilitati a formulare una richiesta) ed oggettive (l'estensione delle materie che non possono essere sottoposte a referendum) anche modificative del testo costituzionale (cfr. la relazione al Comitato centrale del 3 giugno 1974, pubblicata su *L'Unità* del 4 giugno 1974).

Questi atteggiamenti che sono propri anche di altri settori della sinistra meritano di essere ridiscussi ed eventualmente riveduti, proprio nella prospettiva di superare gli schemi del tradizionale regime liberale: quel tronco secco su cui si è continuato a formare il nostro sistema politico-costituzionale. E' tempo ormai di cominciare a seminare per una *diffusa* e *orizzontale* fioritura democratica.

E' questa una prospettiva in un certo senso rivoluzionaria, sicuramente alternativa: si tratta di maturare una nuova ideologia di civiltà improntata sui fondamentali valori della socialità (qualcosa di più della concezione meramente solidaristica). Ciò comporta — è giusto avvertirlo — molto coraggio: si devono ottimisticamente accettare disgregazioni di forze politiche e sociali e aggregazioni e mobilitazioni popolari in forme *nuove*.

Una tale evoluzione può essere accelerata affrontando e non frenando la rimessa in discussione dei principi di base, analizzando la dicotomia tra valori proclamati e disvalori effettivamente operanti. Tale rimessa in discussione avviene considerando problemi la cui soluzione necessariamente comporta una precisa e vasta scelta di campo di civiltà alternativa. E' chiaro che sto alludendo alla questione dell'aborto oggi così attuale; penso al tema della eliminazione delle norme repressive fasciste presenti nell'ordinamento e ritengo che si possa cominciare a contestare lo stesso codice civile del 1942 (firmato anche questo da Mussolini) che costituisce l'anima delle attuali strutture borghesi e capitaliste.

La necessità del ricorso al referendum può essere motivata anche con altre considerazioni, sempre volte a suffragare l'opportunità di un concorso popolare alle decisioni di tutti gli organi dello Stato.

Più di una volta la Corte costituzionale nel dichiarare la legittimità (o anche l'illegittimità) di talune delle norme della codificazione fascista, specialmente in materia penale, si è basata sul dato metagiuridico della valutazione della *coscienza comune*, confermando ad essa le proprie sentenze. Voglio ricordare solo il caso dell'art. 553 del c.p. (incitamento a pratiche contro la procreazione) di cui solo nel 1971 è stata affermata l'incompatibilità con la Costituzione per il mutare appunto della *coscienza comune* (sent. n. 46) mentre nel 1965 (sent. n. 9) la stessa disposizione parve alla Corte legittima, evidentemente interpretandosi diversamente il comune sentire della collettività.

Non sfugge a nessuno come la *coscienza comune* venga in questo caso rilevata da un organo sia pure di garanzia costituzionale, ma sempre composto da 15 cittadini. Non è forse meglio ed anche più sicuro — mi domando — che, su questioni che coinvolgano veramente la coscienza comune e che al tempo stesso non sono univocamente definibili attraverso un'esegesi del testo costituzionale, siano gli elettori a misurare la coscienza comune? E allora non può essere il referendum abrogativo lo strumento che oggi può servire allo scopo? Il 13 maggio ha rivelato quale fosse la coscienza comune sul tema dell'introduzione del divorzio nel nostro ordinamento; altrettanto potrà avvenire per la depenalizzazione dell'aborto e per altri temi aperti.

Anche per queste ragioni occorre, quin-

di, respingere la degradazione (incostituzionale) del referendum da strumento di partecipazione e di decisione a mero strumento di pressione nei confronti delle Camere.

Se la democrazia in cui crediamo e che vogliamo rifondare significa veramente esercizio del potere da parte della "base", tale potere non può essere passibile di avocazione, nemmeno da parte di un Parlamento che pur voglia anticipare e prevenire il responso elettorale.

6. Con questo non intendo fare un'apologia del referendum. Ho invece tentato di dimostrare le connessioni tra questo istituto costituzionale e la "democrazia", quale concezione di governo alternativa a quella che oggi sperimentiamo e che non ci soddisfa. Ho anche cercato di chiarire come il referendum oggi può essere un mezzo valido per la costruzione o la preparazione della democrazia di domani.

E' chiaro che secondo la mia impostazione il referendum non è un canale di partecipazione autonomo che deve sostituire le altre più tradizionali e infungibili forme di iniziativa politica: *in primis* i partiti. (Anzi se mai il referendum può contribuire al loro rinnovamento e ringiovanimento!).

Nè, quando parlo di mobilitazioni elettorali per la richiesta di referendum, penso a una massa indifferenziata di individui, quale soggetto semplicemente occasionale che attiva il procedimento di cui all'art. 75 della Cost. Se si legge sistematicamente la nostra Carta cogliendone lo spirito si può scoprire che i 500 mila o più elettori non sono necessariamente un insieme anonimo e informe di anime senza volto. Al di là di una versione atomistica dei poteri dei cittadini (versione che tende a identificare il cittadino con il suo certificato di iscrizione nelle liste elettorali), c'è la possibilità di scoprire dietro la facciata dei 500 mila firmatari di una richiesta di referendum dei soggetti collettivi, delle formazioni sociali dotate di una identità ben precisa, con delle pretese che non si esauriscono dopo lo svolgimento della consultazione elettorale, ma che continuano ad operare in un quadro politico organico. Alludo alle nuove realtà di democrazia diretta (in senso Morandiano) che oggi si stanno formando o consolidando: dai consigli di fabbrica, ai consigli di quartiere o di zona, fino, forse, ad alcuni degli organi collegiali previsti dai decreti delegati. Questi nuovi centri sociali autonomi — sintomo ulteriore di una situazione che si rimette in movimento — possono avere attraverso lo strumento del referendum la possibilità di esprimersi anche al di fuori della sfera territoriale o di rigide competenze in cui molti li vogliono rinchiudere e diventare veramente centri di una elaborazione e partecipazione politica più vasta.

Anche i Consigli regionali in questa direzione potranno essere un giorno un soggetto veramente attivo, capace di intervenire nel procedimento legislativo (sia pure negativo) costituito dal referendum abrogativo, il quale può aiutare le Regioni ad uscire da quella fase di difesa nei confronti dell'autorità statale in cui oggi le stesse trovano il loro imbrigliamento e la loro funzionale impotenza. Proprio perchè referendum e decentramento sono elementi complementari di un medesimo disegno che prefigura una società democratica.

ERNESTO BETTINELLI